



**UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA  
SECCIONAL CÚCUTA  
BIBLIOTECA “MANUEL JOSÉ VARGAS DURÁN”**

**RESUMEN – TRABAJO DE GRADO**

---

**AUTOR(ES) NOMBRES Y APELLIDOS COMPLETOS**

ANGIE YULIETH CAMACHO CARRILLO  
HIZLEY STEFANNY LÓPEZ ROJAS

---

**FACULTAD**

DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES

---

**DIRECTOR**

Dr. DARWIN CLAVIJO CÁCERES

---

**TÍTULO**

REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO.

**RESUMEN**

Ante el fortalecimiento de la democracia participativa con la expedición de la Constitución Política de 1991 la visualización de los actos de corrupción en Colombia generó un estado colectivo de indignación e inconformismo frente a la clase política del país. Este descontento generalizado que se exacerbó en el país conllevó a que la rama legislativa del poder público atendiera las preocupaciones de la ciudadanía frente a los actos de corrupción que permean los recursos públicos. En consecuencia, el trabajo tiene como objeto identificar el impacto de los pliegos tipos en los niveles de corrupción en Colombia, específicamente, en los contratos de obras de infraestructura vial.

**CARACTERÍSTICAS:**

PÁGINAS: 28 PLANOS:        ILUSTRACIONES:        CD-ROM: 1 ANEXOS:



## AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN FORMATO DIGITAL A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

### PARTE 1. Términos de la Autorización

Como AUTOR o AUTORES, efectúo entrega de un (1) ejemplar de la siguiente obra y me acojo a los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas e internacionales sobre Derechos de Autor y Propiedad Intelectual, al igual que lo estipulado en el Título X Propiedad Intelectual, del ACUERDO No. 06 (Octubre 25 de 2006) Por el cual se aprueba el Reglamento de Investigación de la Universidad Libre:

Título de la obra	REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO
Director del Trabajo	Dr. DARWIN CLAVIJO CÁCERES
Facultad	DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES
Programa	ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL
Título Obtenido	ESPECIALISTA EN CONTRATACIÓN ESTATAL
Ciudad - Año	2020

### PARTE 2. Autorización

Autorizo (s) a la Universidad Libre para que disponga de los derechos de comunicación pública, divulgación, préstamo y consulta que me corresponden como autor (es) del presente trabajo de grado, tesis, monografía, artículo científico, trabajo de investigación y otros, en formato virtual, electrónico, digital, en red, Internet, intranet y en general por cualquier formato conocido o por conocer:

Si autorizo ☒

No autorizo ☐

**PARÁGRAFO:** Certifico que la obra objeto de esta autorización, es de exclusiva autoría y no vulnera derechos de terceros, por lo tanto en caso de presentarse alguna acción o reclamación sobre derechos de autor, asumiré toda la responsabilidad, y saldré en defensa de los derechos aquí autorizados; para todos los efectos la Universidad Libre actúa como un tercero de buena fe.

### Respaldo con mi firma la autorización descrita:

#### Autores:

Apellidos y Nombres:	ANGIE YULIETH CAMACHO CARRILLO	Firma:	
Correo Electrónico:	<a href="mailto:anyuka1995@hotmail.com">anyuka1995@hotmail.com</a>	C.C.	
Apellidos y Nombres:	HIZLEY STEFANNY LOPEZ ROJAS	Firma:	
Correo Electrónico:	<a href="mailto:stefanni0202@hotmail.com">stefanni0202@hotmail.com</a>	C.C.	
Apellidos y Nombres:		Firma:	
Correo Electrónico:		C.C.	
Apellidos y Nombres:		Firma:	
Correo Electrónico:		C.C.	
Apellidos y Nombres:		Firma:	
Correo Electrónico:		C.C.	
Apellidos y Nombres:		Firma:	
Correo Electrónico:		C.C.	

\* Este documento debe incluir las firmas de todos los autores para su recepción.

Fecha: \_\_\_\_\_

#### ESPACIO EXCLUSIVO PARA BIBLIOTECA

#### RADICACIÓN

No Rad.	Fecha			Recepcionado por:
	DD	MM	AA	Nombre Completo y firma

**REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN  
COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO**



Presentado por:

ANGIE YULIETH CAMACHO CARRILLO

HIZLEY STEFANNY LÓPEZ ROJAS

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES  
ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL  
CÚCUTA, COLOMBIA

2020

**REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN  
COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO**

Presentado por:

ANGIE YULIETH CAMACHO CARRILLO

HIZLEY STEFANNY LÓPEZ ROJAS

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de  
Especialista en Contratación Estatal.

Asesor disciplinar y metodológico

Dr. DARWIN CLAVIJO CÁCERES

Abogado e investigador

UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL CÚCUTA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIA POLÍTICA Y SOCIALES

ESPECIALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN ESTATAL

CÚCUTA, COLOMBIA

2020

## **REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO**

*Angie Yulieth Camacho Carrillo<sup>1</sup>  
Hizley Stefanny López Rojas<sup>2</sup>*

### **Resumen**

Ante el fortalecimiento de la democracia participativa con la expedición de la Constitución Política de 1991 la visualización de los actos de corrupción en Colombia generó un estado colectivo de indignación e inconformismo frente a la clase política del país. Este descontento generalizado que se exacerbó en el país conllevó a que la rama legislativa del poder público atendiera las preocupaciones de la ciudadanía frente a los actos de corrupción que permeaban los recursos públicos. En consecuencia, el trabajo tiene como objeto identificar el impacto de los pliegos tipos en los niveles de corrupción en Colombia, específicamente, en los contratos de obras de infraestructura vial.

**Palabras claves:** Pliegos tipos, contratos de infraestructura vial, contratación estatal, corrupción, función administrativa.

---

<sup>1</sup> Abogado. Estudiante de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Libre – Seccional Cúcuta, 2018-2019.

<sup>2</sup> Abogado. Estudiante de la Especialización en Contratación Estatal, Universidad Libre – Seccional Cúcuta, 2018-2019.

### **Abstract**

Given the strengthening of participatory democracy with the issuance of the Political Constitution of 1991, the visualization of acts of corruption in Colombia generated a collective state of outrage and nonconformity vis-à-vis the country's political class. This widespread discontent that was exacerbated in the country led the legislative branch of the public power to address the concerns of the public regarding the acts of corruption that permeate public resources. Consequently, the purpose of the work is to identify the impact of standard specifications on the levels of corruption in Colombia, specifically, in road infrastructure works contracts.

**Key words:** Standard specifications, road infrastructure contracts, state contracting, corruption, administrative function.

## **INTRODUCCIÓN**

La construcción del Estado Social de Derecho implicó varios retos para la administración pública porque se impusieron límites que con la vigencia de la Constitución de 1886 eran fácilmente burlados ante figuras como los estados de excepcionalidad. En materia contractual, la Constitución Política de 1991, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 del 2007 y demás normas concordantes evidencian la evolución normativa para combatir los actos de corrupción que desde tiempos inmemorables hasta la actualidad permearon la actuación del sector público.

Los pliegos tipos son una respuesta institucional que surge desde la veeduría ciudadana y la necesidad de mitigar los actos de corrupción dentro de la actividad contractual del Estado. Quiere esto decir que es una respuesta de imponer límites claros a la actividad precontractual del Estado, contexto que enmarca a futuro, la forma en que se desarrollará el contrato estatal.

El establecimiento de los pliegos tipo permite a la administración pública tener seguridad jurídica sobre las condiciones que se deben exigir en determinados contratos que involucran a pequeña, mediana o gran escala los recursos públicos del país. Pero, además, restringe la discrecionalidad administrativa, supeditando las condiciones contractuales a marcos generales que se ajustan a los principios determinados por el legislador y las estipulaciones normativas sobre contratación estatal.

En ese sentido, los pliegos tipos se erigen en Colombia como una forma normativa de combatir los actos de corrupción desde la etapa precontractual, ordenando las actuaciones de las autoridades públicas a unos lineamientos generales que permiten garantizar una cercana posibilidad a salvaguardar la transparencia pública y la selección objetiva.

## **Problema de investigación**

¿Cuál es el impacto esperado sobre los niveles de corrupción en Colombia a partir de la implementación de los pliegos tipo para la contratación de obras de infraestructura vial?

## **Metodología**

Se realizó un análisis crítico y descriptivo de cada una de las variaciones que tuvo la implementación de los pliegos tipo y posteriormente se hizo un análisis cuantitativo de los resultados de la aplicación en la implementación de los pliegos tipo en la contratación de infraestructura vial en Colombia.

## **Plan de redacción**

El presente trabajo se elabora en varios capítulos, iniciando, por establecer el panorama de los actos de corrupción en Colombia en el sector de la infraestructura vial desde una perspectiva nacional. Posterior a ello, de manera concisa se explica desde la visión jurídica los pliegos tipos. Finalmente, el temario del trabajo analiza la forma como la implementación de los pliegos tipo disminuyen la corrupción en contratación de infraestructura vial. Para resumir lo expuesto en la parte considerativa del presente trabajo, se atenderá un capítulo donde se compilarán las principales conclusiones.



## **REFORMA DE LA CONTRATACIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL EN COLOMBIA MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLIEGOS TIPO**

En Colombia, como en todos los países la necesidad de adquirir diferentes bienes y servicios requeridos para el normal desarrollo de las actividades de la administración pública, ha dado lugar a los contratos estatales, que son definidos por Rincón Jaimes (2019, pp. 127-128), así:

Son contratos estatales en Colombia, todos los actos jurídicos que generen obligaciones celebrados por las entidades estatales, para los cuales la Administración pública emplea alguna de las modalidades de selección que permiten adjudicarlo al contratista con la oferta más favorable (Ley 80, 1993) (Ley 1150, 2007).

En materia de contratación estatal, la creación de la Ley 80 de 1993 significó un hito normativo en este aspecto, y como lo señala Santos Ibarra (2013, p. 133), haciendo referencia a la misma “es la norma rectora en materia de contratación estatal en Colombia”. Sin embargo, con el transcurrir de los años, los actos de corrupción en Colombia generaron considerables interrogantes sobre la pertinencia de las normas contenidas en la Ley 80 de 1993. Por ello, se iniciaron serias reformas sobre la contratación pública que culminaron en grandes compendios legales de principios y valores que de alguna manera disminuían la discrecionalidad al momento de iniciar las etapas contractuales. A pesar de esto, los casos de corrupción exacerbados en la actualidad demuestran que el ámbito normativo es insuficiente para controlar las actuaciones que se desvían del deseo constitucional y legal.

En este punto, cabe preguntarse si las reformas normativas son el aspecto diferenciador y esencial para mitigar los casos de corrupción en materia contractual en Colombia. Pues, si bien, la rama legislativa y ejecutiva del poder público han tenido la insistente decisión de ajustar los mandatos normativos, los mismos han incumplido los fines propuestos. De manera inicial, las reformas normativas para atacar los actos de corrupción sí implican cierto impacto sobre la forma del actuar institucional, no obstante, es insuficiente sin la voluntad ética y

moral de las personas que ostentan el poder político. Quiere esto decir, que los actos de corrupción que presenta Colombia en materia de contratación pública no es por la deficiencia normativa que hay al respecto, por lo contrario, la regulación sobre el tema es exhaustiva.

En efecto, las reformas normativas deben erigirse como una respuesta institucional que de manera inicial busquen generar el equilibrio esperado, pero el éxito del cumplimiento normativo, solo dependerá de las personas que ostentan el poder político regional o nacional, pues, el derecho siempre será maleable. Por eso, la materialización de los postulados y deseos normativos solo dependerá de las personas que están detrás de la institución, del poder real de respetar los deseos institucionales que ven contemplados en los compendios normativos.

Aunado a lo anterior, los pliegos tipo constituyen una respuesta de la institución para mitigar los actos de corrupción en Colombia, principalmente, frente a los contratos de obra pública que se planteen y ejecuten en el país. Desde inicio del año 2019, el Gobierno Nacional implementa los contratos tipos en la contratación de infraestructura en Colombia, a fin de asegurar la transparencia y los valores que expone la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 del 2007. Además, posibilita una mayor participación de oferentes ya que se evita la manipulación de las condiciones para limitar la pluralidad de oferentes dentro de los contratos de infraestructura vial.

En ese sentido, el objetivo de los pliegos tipo dentro de la contratación pública del Estado es la estandarización de los requerimientos y/o condiciones para participar en los contratos de obra pública en el sector de la infraestructura. No quiere decir lo anterior que los mismos sean obsoletos para ser aplicados en otros sectores de la contratación pública, empero, de manera paulatina se está aplicando inicialmente a los contratos de infraestructuras que se ejecuten en Colombia. En efecto, la estandarización de las condiciones y las formas para contratar, además, de materializar los principios de transparencia y selección objetiva, promueve la seguridad jurídica en los procesos de contratación.

Del mismo modo, la estandarización de los procesos contractuales de infraestructura vial simplifica tanto para la administración pública como para los participantes la información, la competencia y la selección objetiva. En consecuencia, los pliegos tipos están conformados por un documento principal que contiene las condiciones estandarizadas para contratar, acompañado de anexos, formatos, formularios y matrices en los que se especifican cronogramas, presupuestos, condiciones de ejecución del proyecto, experiencia y capacidad financiera, entre otros requisitos.

Abordado de manera somera el propósito de los pliegos tipo, y habiendo concluido que las reformas normativas son insuficientes para anular los actos de corrupción dentro de la contratación pública, a continuación, se analizan de forma más detallada los aspectos que involucran los documentos tipo en Colombia desde el plano legal.

### **Forma como se presenta la corrupción en el sector de infraestructura vial**

La corrupción en Colombia ha permeado el sector público y privado, amenazando en la actualidad el marco institucional del Estado Social de Derecho, ante el inconformismo generalizado de la ciudadanía por el inadecuado manejo de los recursos públicos. Transparencia por Colombia (2019) refleja que “entre enero de 2016 y julio de 2018, según los cálculos realizados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción, se pusieron en juego en Colombia, en 207 hechos de corrupción de 327 reportados por la prensa a, cerca de \$ 17,9 billones (...)” (p. 5). Situación que afirma el contexto desalentador frente al panorama institucional en la ejecución de contratos públicos, pues, es en esta arista donde más hechos irregulares se registran.

En consecuencia, “de los hechos asociados a corrupción administrativa siguen siendo las irregularidades en los procesos de contratación pública el principal problema, ocupando el 46% de los hechos de este tipo” (Transparencia por Colombia, 2019, p. 11). Aspecto que demuestra la fragilidad de los procesos contractuales en Colombia y la facilidad de

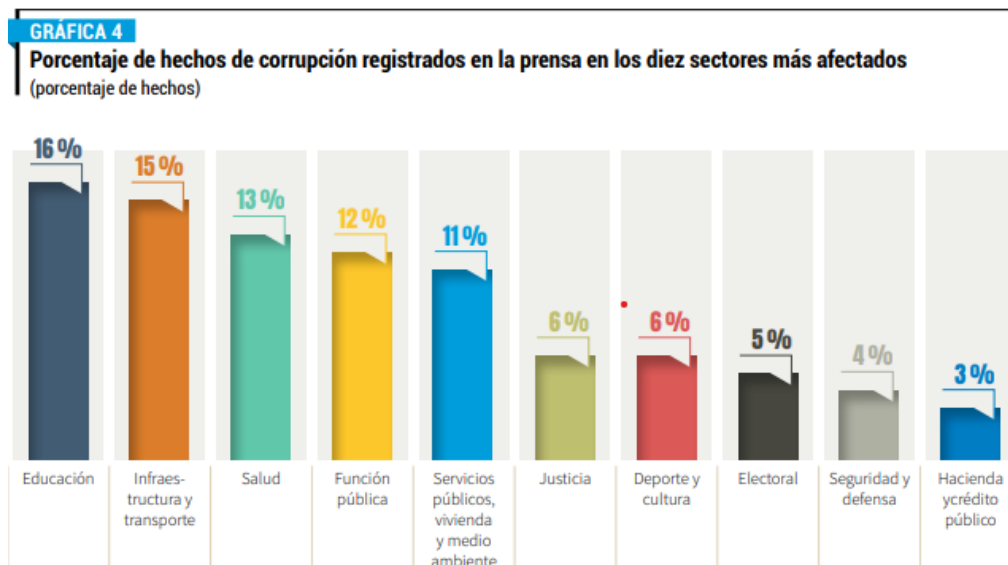
direccionarlos a los intereses particulares, omitiendo el eje central de la contratación pública donde “(...) el fin principal y primordial es la defensa del interés general (...)” (Sentencia C-932, 2007).

Con base en lo expuesto, el panorama general es pesimista, los actos de corrupción son frecuentes en la administración pública, siendo los procesos contractuales la principal vertiente donde más se distorsionan los recursos públicos que son destinados para ejecutar los contratos estatales. En efecto, el 46% de los actos de corrupción dentro de la administración pública sucede por procesos contractuales que desatiende los principios consagrados en la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes. En parte porque “(...) las componendas de los políticos por el poder minan las instituciones estatales permeándose a un filtro público como son las relaciones contractuales” (Serrano Cuervo, 2014, p. 35).

En ese sentido, se observa que los hechos de corrupción en el sector público afectan en mayor medida a los procesos contractuales, principalmente, en el sector de la infraestructura y transporte, en vista a que “más de la mitad de los hechos de corrupción reportados por la prensa afectaron los sectores de Educación (16%), Infraestructura y Transporte (15%), Salud (14%) y Función Pública (12%)” (Transparencia por Colombia, 2019, p. 12). Datos preocupantes porque se constituyen como servicios esenciales para la materialización de la dignidad humana y el desarrollo económico del país. Cabe resaltar que los datos traídos a colación coinciden con el informe sobre hechos de Corrupción en Territorios de Paz (2010-2016).

En efecto, infraestructura y transporte es uno de los sectores que más actos de corrupción registran dentro de los contratos públicos del Estado:

**Imagen No. 1:** Hechos de corrupción registrados por la prensa regional y/o nacional.



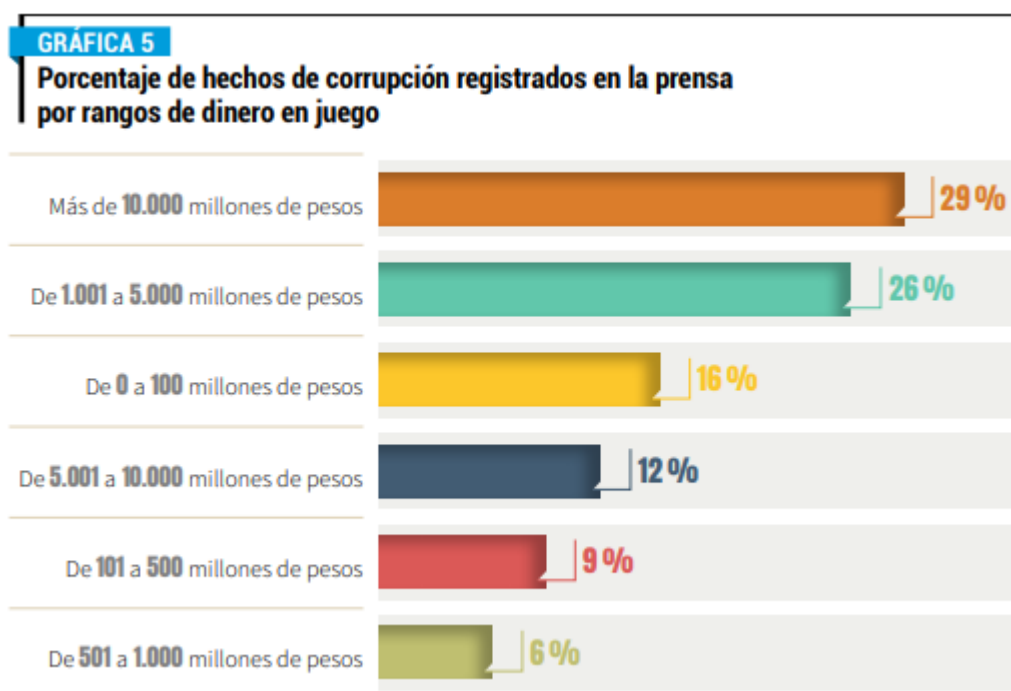
Fuente: Datos Monitos Ciudadano (2016-2018)

Este contexto es comprensible teniendo presente que son estos sectores los que más recursos económicos destinan para ejecutar políticas públicas generales, situación que promueve la disputa política para poder destinar de manera particular los recursos económicos que se establecen para estas actividades. Por tanto, es indudable, que, en el sector de la infraestructura, la contratación pública es un medio para abusar del erario público, acabando de esta manera con la legitimidad de las instituciones.

Esto demuestra que la institucionalidad es incapaz de controlar la discrecionalidad administrativa que termina posibilitando los actos de corrupción dentro de los procesos contractuales que implica grandes sumas de dinero. Al fin y al cabo “la Administración Pública, considerada desde una perspectiva antagonista con la vetusta concepción del Estado, es hoy quizá la mayor fuente de creación normativa dada su capacidad de determinación en asuntos que tan solo le competen a ella” (Castro Lozano, 2015, p.4). En efecto, desde la institución de la Carta Magna, la administración pública a través de su facultad reglamentaria ocupa un nuevo rol dentro del equilibrio de poderes, situación que ha facilitado los actos de corrupción.

Reiterando lo dicho, y comparando los datos esbozados con el presupuesto destinado durante 2016-2018 por la nación, se evidencia que el sector de la infraestructura fue un eje donde más se invirtieron recursos públicos. “Esto demuestra que cuando de corrupción se trata, se piensa en grande y el dinero apropiado y desviado por los corruptos alcanza cifras preocupantes” (Transparencia por Colombia, 2019, p. 30). La siguiente imagen comprueba los rangos de dinero en juego de manera detallada:

**Imagen No. 2:** Rangos de dineros donde más se presentaron actos de corrupción



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción (2016-2018)

En conclusión, los actos de corrupción que suceden en la administración pública principalmente se decantan en los procesos de contratación que se adelantan y ejecutan desde este sector. Gran parte de la realización de los actos de corrupción en la contratación pública surgen ante la discrecionalidad administrativa, poder que reposa en las entidades adscritas y vinculadas al sector centralizado y descentralizado de la rama ejecutiva, como en los organismos autónomos. Sin embargo, es relevante destacar, que son los entes

territoriales descentralizado de carácter municipal que más actos de corrupción realizan en los procesos de contratación pública.

Indudablemente, los intereses políticos en Colombia se mueven dependiendo de la cantidad de dinero que se presupuesten para los sectores. Por eso, se comprende, que los actos de corrupción en los procesos de contratación pública son más repetitivos en los sectores donde mayores recursos se destinan. Situación estandarizada que explica la introducción de los pliegos y contratos tipo en el sector de la infraestructura.

### **Naturaleza de los pliegos tipo en Colombia**

La principal forma de manifestación de las autoridades públicas son los actos administrativos, que de manera generalizada se caracterizan por ser abstractos o concretos, por tal razón, durante los procesos contractuales es factible que se expidan actuaciones que reglamenten aspectos generales o que resuelven situaciones particulares propias del proceso. Frente a los pliegos de condiciones tipo, la discusión jurídica sobre su naturaleza recae precisamente en determinar si este acto administrativo es de carácter general, particular o mixto.

Al respecto, el Consejo de Estado, frente al acto administrativo que establece los pliegos de condiciones dice:

Son la clara manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, ya que en ellos es obligación de la administración establecer reglas y procedimientos claros y justos, que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general (...) Los pliegos de condiciones han sido definidos como un acto jurídico mixto que nace como un acto administrativo de contenido general, y que, con la adjudicación y suscripción del contrato estatal, algunos de sus contenidos se transforman para incorporarse al

texto del negocio jurídico y, por consiguiente, se convierten en cláusulas vinculantes del mismo. (Consejo de Estado, 2013).

Conviene entonces subrayar, que los pliegos de condiciones, inician como actos administrativos que de manera generalizada establece las “reglas de juegos” para adjudicarse un contrato estatal. Sin embargo, después de la etapa precontractual este acto administrativo sufre un cambio de manera autónoma, teniendo efectos únicamente particulares entre la administración pública y el contratista.

Ahora bien, cabe aclarar que la posición del Consejo de Estado refiere a la naturaleza de los pliegos de condiciones que son expedidos por cada entidad, y no frente a los pliegos tipo que decretó el Gobierno Nacional. En consecuencia, frente a los pliegos tipo es importante decir que son actos administrativos de carácter general, situación que confirmó el máximo Tribunal Contencioso Administrativo en Colombia:

(...) en cuanto los mismos contengan disposiciones que resulten de obligatorio cumplimiento para aquellas entidades a las que están dirigidos, los mismos sin duda constituyen actos administrativos de carácter general, susceptibles, por lo tanto, de ser controlados judicialmente por esta jurisdicción especializada en cuanto a su legalidad. (Consejo de Estado, 2019).

Por tanto, es inviable jurídicamente asegurar que los pliegos tipo tienen una naturaleza mixta, del mismo carácter que los pliegos corrientes porque son de aplicación general y obligatoria conforme lo denota la Ley 1882 del 2018 y el Decreto 342 del 2019.



En consonancia con lo asegurado, y advirtiendo que los pliegos tipo son actos administrativos de carácter general, los mismos se encuentran supeditados a contradicción por lo referenciado en la Ley 1437 del 2011:

De cara a lo aludido por los artículos 137 y 138 del CPACA, debe puntualizarse que los actos generales son pasibles de impugnación judicial a través del medio de control de nulidad; en tanto que para los actos particulares el medio es el de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente. No obstante, la misma normativa previene que en algunos eventos y siguiendo determinadas pautas, esta regla general puede encontrar una verdadera excepción funcional, es decir, la posibilidad de atacar actos de carácter general a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o de hacer uso de la acción pública de nulidad para demandar actos administrativos de carácter particular. Las circunstancias descritas han sido enmarcadas dentro de un ámbito funcional restringido y excepcional y, por consiguiente, deben ceñirse a unos criterios o derroteros específicos que, igualmente, se encuentran previstas en las anotadas disposiciones.

Así, para determinar la viabilidad de impetrar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos generales, deben concurrir los siguientes dos presupuestos: (i) que con la aplicación directa de dichos actos se lesione eventualmente un derecho subjetivo del demandante amparado por el ordenamiento jurídico y (ii) que la acción se interponga dentro del término de presentación oportuna, es decir, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del acto general, salvo que exista un acto intermedio que ejecute o de cumplimiento al acto general, pues en este último caso, el término se contará a partir de la notificación de aquél. (Consejo de Estado, 2019).

En ese sentido, es indispensable diferenciar entre los pliegos de condiciones que emite una entidad pública que no está sujeta a lo estipulado en la Ley 1882 del 2018 y el Decreto 342 del 2019 y los pliegos tipo que con fundamento en la norma reglamentaria

expidió el Gobierno Nacional. Frente a los primeros, el acto administrativo tiene connotación mixta, porque dependiendo de la etapa contractual, se caracterizan por ser actos administrativos generales y/o particulares. Por otra parte, los pliegos tipo, son un acto administrativo de carácter general, que, por estar contenidos en normas generalizadas, como la Ley 1882 del 2016 y el Decreto 342 del 2019, mantiene su naturaleza y efectos erga omnes, mientras no sean adoptados por la autoridad pública. Esta diferenciación resulta fundamental para poder comprender los efectos que pueden generar la procedencia de los medios de control respectivos.

Así las cosas, la declaratoria judicial de nulidad frente a los pliegos tipo, una vez son adaptados por las entidades públicas, no tienen una mayor consecuencia, porque estos toman un carácter mixto, en razón a las modificaciones que son permitidas a las entidades públicas. De esta manera, se protegen los procesos contractuales que se iniciaron en razón a la naturaleza mixta del acto administrativo. Consecuencias adversas tendría la declaratoria de nulidad para los procesos que no han iniciado y/o adoptados los pliegos tipo, dejando desprotegidos a los procesos contractuales sin las posibilidades de aplicar las especificidades particulares de cada proceso contractual.

En conclusión, los pliegos de condiciones tipo tienen una naturaleza general, por tanto, la declaratoria de nulidad procede únicamente frente al medio de control de nulidad, en razón a su expresión jurídico y con fundamento en el Decreto 342 del 2019. No obstante, cuando los pliegos de tipo son adoptados la procedencia de los medios de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento de derecho, dependerá de la etapa procesal en la que se encuentre el proceso, ajustándose de esta forma a los lineamientos teóricos de los móviles y finalidades expresadas en la Ley 1437 del 2011.

Se concluye que la jurisprudencia ha sido la principal fuente para aclarar la naturaleza de los pliegos tipo. Este capítulo permite sintetizar que los pliegos de condiciones pueden diferenciarse en dos grandes grupos. El primero, son los pliegos tipo que tienen una naturaleza general, por estar contenidos de manera amplia en una ley y en un decreto. Sin

embargo, cuando los pliegos tipo son adoptados por la administración pública, estos sufren un cambio, en razón a que se tornan de naturaleza mixta. La naturaleza de los pliegos de condiciones permite aclarar la pertinencia y oportunidad del medio de control procedente para atacar la legalidad del acto administrativo. Así las cosas, la naturaleza de los pliegos tipos dependerá de la etapa procesal contractual en la que se este surtiendo las actuaciones administrativas de la entidad.

### **Forma como la implementación de los pliegos tipo disminuyen la corrupción en contratación de infraestructura vial**

Los pliegos y documentos tipos se crean en Colombia como una medida para hacer frente a los actos de corrupción que se realizan en el país. La estandarización de los procesos de contratación limita la discrecionalidad administrativa sometiendo a las entidades descentralizadas, inclusive, las de orden nacional, al seguimiento de lineamientos que promueven los principios de la contratación pública contenidos en la Constitución Política y en las demás normas concordantes. El Decreto 342 del 2019, tiene como objeto crear un marco de seguridad jurídica que cumpla con los postulados esenciales de la contratación pública, generando implicaciones positivas en la etapa precontractual y, por consiguiente, en las etapas posteriores.

Así las cosas, el Decreto 342 del 2019, es una respuesta normativa para cumplir con el principio de transparencia que de alguna u otra manera consagra el marco normativo de manera repetitiva. Y un aspecto fundamental para empezar a entender la importancia de la estandarización de los documentos contractuales es que “(...) la contratación del Estado no debería tener rasgos diferenciadores a los que se causan en el sector privado” (Decreto 342, 2019). En ese sentido, el comportamiento de la administración pública en los procesos de contratación pública en materia infraestructura debe encaminarse desde unas actuaciones congruentes y seguras, que generen confianza entre los oferentes, porque determina un posible resultado.

Por eso, la naturaleza que involucra el Decreto 342 del 2019, anula la discrecionalidad administrativa de las entidades públicas que se someten al estatuto de contratación esta porque “los documentos tipo contienen parámetros obligatorios para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de la Contratación Pública que adelanten procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte” (Decreto 342, 2019). Desde esa perspectiva, las entidades públicas se deben adaptar a lineamientos generales que facilita la consecución de los deseos legales aportados en la norma.

No obstante, la proyección normativa de los pliegos y documentos tipos es limitada porque únicamente procede en la modalidad de licitación pública. Por tanto, en los demás procesos de contratación pública los pliegos y documentos tipos constituyen un parámetro nacional soslayable. Indica lo anterior, que el Gobierno Nacional identificó la modalidad de licitación pública como uno de los principales procesos que representa facilidades para realizar actos de corrupción, pero dejó desamparadas las demás modalidades de contratación pública.

Aunado con lo anterior, la Ley 1882 del 2018 en el artículo 4º inciso 2º dice que “la facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno Nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección” (Ley 1882, 2016). Aspecto normativo que resalta el alcance limitado de los pliegos y documentos tipos en la contratación pública en Colombia.

Como se ha venido observando, el establecimiento normativo de los pliegos y documentos tipos no es generalizado, por lo que su aplicación solo irradia la modalidad de licitación pública y únicamente para “(...) las obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras” (Ley 1882, 2016). Frente a lo demás, los pliegos y documentos tipos no son obligatorios para las entidades públicas, afianzando la

discrecionalidad administrativa en los procesos de contratación que se desalineen de los postulados contenidos en el Decreto 342 del 2019 y la Ley 1882 del 2016.

Basta observar que los pliegos y documentos tipos no son aplicables para las entidades que se someten a un régimen especial de contratación, situación que es comprensible teniendo en cuenta la esencialidad de competir en el mercado de entidades públicas que ofrecen servicios desde el contexto de la competitividad empresarial.

Ahora bien, en los procesos contractuales donde los documentos y pliegos tipos son una obligatoriedad, los actos administrativos que se expidan con el fin de adelantar la etapa precontractual deberán inalterar las condiciones que de manera generalizada establece el Decreto 342 del 2019: “Las entidades estatales contratantes no podrán incluir o modificar dentro de los Documentos del Proceso las condiciones habilitantes, los factores técnicos y económicos de escogencia y los sistemas de ponderación distintos a los señalados en los Documentos Tipo”. De esta forma, se evita que a través de la facultad que tiene la administración pública para adoptar el proceso de contratación pública se distorsione los pliegos y documentos tipos.

En pocas palabras, el establecimiento de los pliegos tipo por parte del Gobierno Nacional tiene un impacto limitado porque su procedencia resulta obligatoria únicamente frente a determinados contratos y solamente respecto a las entidades públicas que se somete a la Ley 80 de 1993. Frente a los demás, resulta ser un margen amplio de procesos contractuales, en los cuales los pliegos tipos no son procedentes, disminuyendo su proyección ante el considerable mercado que compone las compras públicas.

Sumado a lo anterior, los pliegos tipo no impiden que se introduzcan especificidades propias del proceso contractual que convoca a la administración pública y a los particulares. Si bien es cierto, los documentos tipos conllevan ciertos parámetros y lineamientos que son inamovibles, en materia contractual, la adopción de los pliegos de tipo permiten ajustarlo a los intereses particulares, ante la generalidad que esbozan los documentos tipos.

Por tanto, “los pliegos tipo de condiciones son documentos que intentan estandarizar (...)” (Santos Gracia, 2019, p. 17), pero que en la práctica son viables de ajustar ante las particularidades que inmiscuye cada proceso, porque son aspectos muy generales que se desajustan en la práctica.

Por eso, es pertinente citar lo concluido por Barbosa Páramo, Rojas Vásquez, & Soto Vargas (2019):

Actualmente se puede observar una gran debilidad que tiene Colombia en sus pliegos tipo, el cual está relacionado con las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y es el acceso a internet, pues existen muchas entidades Estatales en las cuales su acceso es deficiente, por lo tanto, las ofertas no pueden ser enviadas electrónicamente en su totalidad, por ende las propuestas deben ser entregadas físicamente, esto puede conllevar a que se presenten casos de corrupción al hacer cambio en las propuestas económicas o adicionando algún documento fuera del tiempo estipulado, por eso es importante que se mejore la cobertura de internet para aplicar el SECOP II a todos los municipios de Colombia. (p. 64).

En conclusión, frente a los pliegos tipo en Colombia se puede inferir que a diferencia de las prácticas que estaban ocurriendo con los pliegos sastre, se encuentran una mejor estructuración y acorde a los proyectos a ejecutar. Por tanto, se deja ver que estos son idóneos y cubren los aspectos más relevantes en los procesos de licitación. No obstante, con estos pliegos se cree que se pueda materializar el principio de transparencia en los procesos de contratación a pesar de que su proyección es corta, pues, no incluye a una gran cantidad de entidades públicas y bienes y servicios.

## **CONCLUSIONES**

La estandarización de los procesos contractuales de infraestructura vial simplifica tanto para la administración pública como para los participantes la información, la competencia y la selección objetiva. En consecuencia, los pliegos tipo están conformados por un documento principal que contiene las condiciones estandarizadas para contratar, acompañado de anexos, formatos, formularios y matrices en los que se especifican cronogramas, presupuestos, condiciones de ejecución del proyecto, experiencia y capacidad financiera, entre otros requisitos.

Los actos de corrupción que suceden en la administración pública principalmente se decantan en los procesos de contratación que se adelantan y ejecutan desde este sector. Gran parte de la realización de los actos de corrupción en la contratación pública surgen ante la discrecionalidad administrativa, poder que reposa en las entidades adscritas y vinculadas al sector centralizado y descentralizado de la rama ejecutiva, como en los organismos autónomos.

Indudablemente, los intereses políticos en Colombia se mueven dependiendo de la cantidad de dinero que se presupuesten para los sectores. Por eso, se comprende, que los actos de corrupción en los procesos de contratación pública son más repetitivos en los sectores donde mayores recursos se destinan. Situación estandarizada que explica la introducción de los pliegos y contratos tipo en el sector de la infraestructura.

Los pliegos de condiciones tipo tienen una naturaleza general, por tanto, la declaratoria de nulidad procede únicamente frente al medio de control de nulidad, en razón a su expresión jurídico y con fundamento en el Decreto 342 del 2019. No obstante, cuando los pliegos de condiciones tipos son adoptados la procedencia de los medios de control de nulidad y/o nulidad y restablecimiento de derecho, dependerá de la etapa procesal en la que se encuentre

el proceso, ajustándose de esta forma a los lineamientos teóricos de los móviles y finalidades expresada en la Ley 1437 del 2011.

La jurisprudencia ha sido la principal fuente para aclarar la naturaleza de los pliegos de condiciones tipo. Se sinteriza que los pliegos de condiciones pueden diferenciarse en dos grandes grupos. El primero, son los pliegos de condiciones tipo que tienen una naturaleza general, por estar contenidos de manera amplia en una ley y en un decreto. Sin embargo, cuando los pliegos de condiciones tipo son adoptados por la administración pública, estos sufren un cambio, en razón a que se tornan de naturaleza mixta. La naturaleza de los pliegos de condiciones permite aclarar la pertinencia y oportunidad del medio de control procedente para atacar la legalidad del acto administrativo. Así las cosas, la naturaleza de los pliegos tipos dependerá de la etapa procesal contractual en la que se esté surtiendo las actuaciones administrativas de la entidad.

Frente a los pliegos tipos en Colombia se puede inferir que a diferencia de las prácticas que estaban ocurriendo con los pliegos sastre, se encuentran una mejor estructuración y acorde a los proyectos a ejecutar. Por tanto, se deja ver que estos son idóneos y cubren los aspectos más relevantes en los procesos de licitación. No obstante, con estos pliegos se cree que se pueda materializar el principio de transparencia en los procesos de contratación a pesar de que su proyección es corta, pues, no incluye a una gran cantidad de entidades públicas y bienes y servicios.



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá, D.C., Colombia: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Barbosa Páramo, J; Roja Vásquez, R & Soto Vargas, M. (2019). Análisis De Pliegos Tipo Para La Transparencia En La Adjudicación De Proyectos De Infraestructura De Transporte En Colombia, En Comparación Con Países Como Argentina Y República Dominicana. *Tesis de grado*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Piloto de Colombia. Obtenido de: <http://repository.unipiloto.edu.co/bitstream/handle/20.500.12277/6535/DOCUMENTO%20TRABAJO%20DE%20INVESTIGACIO%cc%81N%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castro Lozano, A. (2015). La Discrecionalidad Administrativa en la Estructuración de los Pliegos de Condiciones en la Licitación Pública. *Tesis*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Nuestra Señora del Rosario. Obtenido de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13141/TESIS%20DISCRECIONALIDAD%20ADMINISTRATIVA%20PUBLICAR.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Decreto 342. (5 de marzo de 2019). Presidente de la República. *Por el cual se adiciona la Sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá, D.C., Colombia: Obtenido de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20342%20DEL%2005%20DE%20MARZO%20DE%202019.pdf>

Ley 1150. (16 de julio de 2007). Congreso de la República. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Bogotá, D.C. Colombia: Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)

Ley 1437. (18 de enero de 2011). Congreso de la República. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, D.C, Colombia: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Obtenido de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Ley 1882. (15 de enero de 2018). Congreso de la República. *Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50.477 de 15 de enero de 2018. Obtenido de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1882\\_2018.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html)

Ley 80. (28 de octubre de 1993). Congreso de la República. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá, D.C. Colombia: Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). Así se mueve la corrupción. Tercer informe. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

Rincón Jaimes, A, E. (2019). La naturaleza pública del contratista como excepción a las reglas de publicidad y de competencia en un contrato público: Una mirada al derecho francés y al derecho colombiano. *Revista Academia & Derecho*, 10(19), 125-156.

Santos Ibarra, J. (2013). La teoría de los actos separables del contrato estatal. *Academia & Derecho*, (7), 133-144. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.7.2530>

Santos Gracia, S. (2019). Eficiencia y eficacia de los pliegos tipo en la contratación estatal colombiana. Trabajo de Grado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, D.C. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/45600>

Sentencia 00049. (14 de febrero de 2019). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. *C.P. Oswaldo Giraldo López*. Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00049-00. Obtenido de [https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/jurisprudencia\\_CPACA/ACTUALIZACI%C3%93N\\_2019/2017-00049-00.pdf](https://d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/images/jurisprudencia_CPACA/ACTUALIZACI%C3%93N_2019/2017-00049-00.pdf)

Sentencia 00135. (11 de abril de 2019). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. *C.P. María Adriana Marín*. Radicación: 11001032600020140013500. Obtenido de <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?module=resourcesmodule&action=view&id=6441>

Sentencia 00833. (24 de junio de 2013). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. *C.P. Enrique Gil Botero*. Radicación Número 05001-23-31-000-1998-00833-01(25.642). Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/consejo\\_de\\_estado\\_seccion\\_tercera\\_e\\_no\\_25642\\_de\\_2013.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_tercera_e_no_25642_de_2013.aspx#/)

Sentencia C-932. (8 de noviembre de 2007). Corte Constitucional. *M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra*. Referencia: expediente D-6794. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-932-07.htm>

Serrano Cuervo, A. (2014). Corrupción en la contratación pública en Colombia. (*tesis de especialización*). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada.

Obtenido

de:<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12906/CORRUPCI%D3N%20EN%20LA%20CONTRATACI%D3N%20P%DABLICA%20EN%20COLOMBIA.%20Aldemar%20Serrano.%20Oct.%208..pdf;jsessionid=C78BFAE493E39FD3334144974BD7B45A?sequence=1>

Transparencia por Colombia. (2019). Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2018. Bogotá, D.C. Obtenido de

<https://transparenciacolombia.org.co/2019/05/06/radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia-2016-2018/>